Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

The Parliament We Want

Parliamentarians' Views on Parliamentary Reform

A report prepared by the Library of Parliament

under the direction of:

Carolyn Bennett, MP
Deborah Grey, MP
Hon. Yves Morin, Senator

with:

Graham Fox
William Young

December 2003

104-04351/

ACKNOWLEDGMENTS

As co-chairs of this project, we would like to thank the following individuals for their contribution:

Diane Ablonczy, MP
Hon. Raynell Andreychuk, Senator
Mauril Bélanger, MP
Stéphane Bergeron, MP
Rick Borotsik, MP
Marlene Catterall, MP
Rt. Hon. Joe Clark, MP
Liza Frulla, MP
Roger Gallaway, MP
John Godfrey, MP
Loyola Hearn, MP
John Herron, MP
Gerald Keddy, MP
Hon. John Lynch-Staunton, Senator
Richard Marceau, MP
Alexa McDonough, MP
John McKay, MP
Chuck Strahl, MP
Ted White, MP
John Williams, MP

Debbie Cook, Privy Council Office
Graham Fox, KTA Centre for Collaborative Government
C. E. S. Franks, Queen's University
Frank Graves, EKOS Research
Jeff Heynen, Canadian Centre for Management Development
Don Lenihan, KTA Centre for Collaborative Government
Matthew Lynch, Privy Council Office
Tom Wileman, Office of the Auditor General

From the Library of Parliament:

Richard Paré, Parliamentary Librarian
Hugh Finsten, Associate Parliamentary Librarian
Brian O'Neal
James Robertson
Jack Stilborn
William Young

Carolyn Bennett, MP
Deborah Grey, MP
Hon. Yves Morin, Senator

PREFACE

As the co-chairs and the vice-chair of the Joint Standing Committee on the Library of Parliament, it is our great pleasure to present this timely report on Parliamentarians' views regarding parliamentary reform. We believe that this work has both credibility and weight because it is based on a wide-ranging consultation with a large number of Members of Parliament and Senators from all parties and regions.

Our country deserves a Parliament geared to the 21st century. Canada and Canadians have changed dramatically over the course of the last century and a half. By comparison, our parliamentary institutions have not kept up with the pace of change. Today, Canadians rightly expect a democracy founded on the needs of the times, and the message has been received loud and clear. Every political party represented in Parliament has, in one way or another, expressed its support for democratic renewal and parliamentary reform.

As Parliamentarians weigh various proposals for change, we thought it valuable to canvas the ideas of the men and women who serve in Parliament about the kind of Parliament they want. They brought their experience to bear and talked with passion and conviction about modernizing the institution that is at the very centre of our federal democratic system. As reform becomes imminent, we thought it useful to sketch out where it is that Parliamentarians want to go.

First, we would like to thank Richard Paré, Parliamentary Librarian, and the staff of the Parliamentary Research Branch, especially William Young, for initiating and managing such an important project at this critical time. We would like to thank Graham Fox and Don Lenihan of the KTA Centre for Collaborative Government for their support in conducting the consultations and writing the report. Our thanks also go to the Office of the Auditor General of Canada, who supported the project. Finally, we wish to express our sincere appreciation to all those people, both in Parliament and outside, who took time out of their busy schedules to share their thoughts with us on this important topic.

Carolyn Bennett, MP
St. Paul's

Deborah Grey, MP
Edmonton North

Yves Morin, Senator
Québec

TABLE OF CONTENTS

PREFACE i

INTRODUCTION 1

A WORD ABOUT THE PROCESS 3

THE CONTEXT 5

THE ISSUES 7

THE CRITICAL QUESTIONS: REFORMS TO WHAT END? 9

CONCLUSION 23

INTRODUCTION

Over the last decade, discussions of parliamentary reform have focussed on formal changes to the rules and procedures of Parliament in order to give Parliamentarians more influence in decision-making and accountability as they carry out their duties. This debate has produced a number of important suggestions for changing the way in which Parliament operates. The task of defining what Parliament should look like at the end of a process of reform, however, remains largely ahead of us.

All political parties represented in Parliament have, in one way or another, endorsed the need for parliamentary reform. While their approaches differ on key points, there are striking similarities among them. For example, most are in favour of an increase in the use of free votes, more autonomy for parliamentary committees to conduct policy research and public consultations, greater opportunities to question ministers about government bills or departmental estimates, more consultation with the government at earlier stages in the legislative process, and more serious consideration of Private Members' Business and parliamentary appointments.

Obviously, to answer the question "What should Parliament look like in the 21st century?" involves a wide range of issues: for example, the role of Parliamentarians within political parties, and the nature of Parliamentarians' role as representatives of the Canadian people. This paper cannot, and does not, tackle the full range of such issues. Rather, it focuses on critically important functions of Parliamentarians within the House of Commons and the Senate. Obviously, these functions have implications for the wider debate, just as the larger scene affects how Parliamentarians function within the institution of Parliament.

To be sure, many of the suggestions made in recent studies and reports would enhance the workings of Parliament. But the debate would also benefit from a clearer sense of the kind of Parliament the proposed changes are intended to create. In what ways do Canadians and their representatives want a reformed Parliament to operate differently from today's? How would the role of Parliamentarians change within the new institution?

As Parliamentarians, we have often debated the specific changes we might consider making to the *Standing Orders* or other rules that govern parliamentary activity; but we have not yet articulated the ultimate aim of those changes. The objective of this report is to provide a clearer focus on critically important parliamentary functions that relate to that most basic of questions – What is the role of Parliament and Parliamentarians in the 21st century? – and to identify some proposed changes to the rules and practices of Parliament that can best support that vision.

As Parliamentarians, we believe the leadership needed to create that new Parliament will come largely from within. It is up to Parliament and its members to drive that change.

A Word About the Process

This project aims to build on past studies and reports on parliamentary reform, recognizing that changes to the rules must be accompanied by a change in the way that Parliamentarians understand their roles and responsibilities. More practically, it aims to provoke Parliamentarians to reflect on and discuss how they perform their day-to-day tasks, and to provide practical advice on how that should change in the next Parliament to ensure that reform takes root.

During the fall of 2003, the Library of Parliament set out to consult with Members of Parliament and Senators of all political parties and regions to seek their views on what the objectives of parliamentary reform should be. The Library then hosted a roundtable discussion in early December, which gathered together Parliamentarians, senior public officials, academics and other interested parties to consider the results of the consultation process and begin to formulate recommendations for reform.

The following report is a list of preliminary recommendations flowing from the consultation process and the roundtable discussion. Rather than offering an exhaustive set of recommended changes to the rules of Parliament, these suggestions aim to provide a clearer sense of the Parliament that Parliamentarians told us they wanted to see emerge out of the process of reform. They also list some specific changes that might best contribute to creating that "new" Parliament.

Of course, no policy debate occurs in a vacuum. As Parliamentarians, we have a choice between conducting this debate as an internal matter relating to the procedures that guide the inner workings of our legislative chambers, or broadening the debate to link what happens in Parliament to what happens in the country.

In our view, the agenda for parliamentary reform should be considered as one pillar of a broader debate on the future of our democratic system – other pillars being electoral reform, direct democracy and Senate reform. As one Parliamentarian put it during an interview, parliamentary reform can, and perhaps should, be seen as a way to buttress democracy between elections.

The views of the general public on the nature of Canada's democracy are, therefore, an important element in discussions on how best to reshape our Parliament. In fact, the consultation process has shown that the expectations of the public and of Parliamentarians regarding their respective roles in our democratic system are quite similar in many respects.

Analysis presented during the roundtable session by EKOS Research president Frank Graves paints an interesting picture of Canadians' views on the state of democracy in Canada:

- Citizens expect a greater voice and inclusion in public deliberation than is currently the case.
- Citizens are dissatisfied with the intermittent nature of their relationship with Parliamentarians. The rendezvous at the ballot box every four years is no longer sufficient. They are looking for something more responsive and continuous.
- Moreover, the public is underwhelmed by the current regime of consultation and engagement.
- Citizens do not want to provide dictates to Parliamentarians or governments – they want to provide advice. Also, they do not expect their advice to be taken at all times; rather, they want to be told how their advice was used. Feedback is critically important to the success of consultation.
- The public wants to provide input at the "values and principles" stages of debate, on the normative questions – not so much on the specifics of policies and programs.
- In short, citizens want public engagement to be representative, informed and reflective.

These observations about public expectations are relevant and important to the debate on parliamentary reform in two ways:

- First, the sense of alienation felt by many citizens, and the remedies they propose, find an echo in the issues raised by Parliamentarians themselves in this study. In many ways, citizens and their representatives feel the same frustration about their place in the system, and are asking for similar changes.
- Second, and perhaps more importantly, the apparent parallels between the frustration expressed by citizens and that felt by Parliamentarians can, and should, serve as a reminder that reforming Parliament does not concern only the men and women who serve in its chambers. To be successful, an agenda for reform will aim to bring *citizens* – as well as their representatives – back to the centre of democratic activity.

When asked whether Parliament is in need of reform, the short and universal answer from the Parliamentarians with whom we spoke is: yes. In their view, the institution has, in a sense, lost its way.

- ***Parliament has lost its "forum" quality***

Parliamentarians feel that the House of Commons and the Senate are no longer places in which meaningful debate occurs. The impetus to get the government's business through and the strongly enforced party discipline have combined to limit the number of voices heard in Parliament. In most matters of public debate, Canadians have many different points of view, while only a limited number of views are expressed within the walls of Parliament – largely as a result of party discipline. Parliament must put the richness of opinion that exists in the Canadian public to the service of the Canadian public by allowing for those multiple voices to be heard in Parliament.

- ***Parliament has lost its ability to scrutinize government activity***

Parliamentarians feel they have not the information, the support or the expertise to hold the government to account effectively. With some exceptions, the deluge of information coming from all sides, the complexity of departmental performance reporting and estimates processes and the lack of time, all conspire to reduce Parliament's scrutiny function to a few partisan skirmishes on largely symbolic matters. There is little or no opportunity to consider the important issues or the major expenditures.

- ***Parliament no longer contributes meaningfully to policy debates***

By and large, Parliamentarians do not feel their work as legislators has a significant impact on public policy decisions in Canada. By the time issues and ideas are brought to either chamber, positions have by and large been set, partisan lines drawn, and the outcomes determined. What is more, Parliamentarians feel they have little, if anything, to show for those occasions when they have come together on issues, be it a committee recommendation or motion passed in the chamber. Put simply, decisions are made elsewhere.

While most Parliamentarians generally agree on all three of the issues outlined above, they usually favour one or the other of the last two – the scrutiny and policy-making roles – as the symbol of what is wrong with Parliament. Moreover, while this distinction does not apply universally, it is interesting to note that, in most cases, Parliamentarians who sit on the government side favour policy-making, while opposition Parliamentarians favour scrutiny.

The distinction between scrutiny and policy-making, plus the fact that government and opposition members tend to favour opposing functions, reveals an important underlying tension in the debate on parliamentary reform. It can be expressed in the terms "independence" versus "inclusion."

On the one hand, Parliamentarians recognize that their basic function is one of holding the government to account. In order to fulfill this responsibility, therefore, Parliament must preserve a certain distance, or "independence," from government.

On the other hand, a growing number of Parliamentarians see their contribution to public debate in policy terms. But to influence policy matters, Parliament must work its way into government decision-making, hence "inclusion."

A successful agenda for reform – especially one that responds to the needs of Parliamentarians on both sides of the chambers – must strike a balance between these two functions. The choice between independence and inclusion is not one of absolutes, but it is one with consequences for the way in which reforms are designed.

Finally, when asked about some of the factors contributing to the present situation, Parliamentarians point to issues such as centralized agenda-setting and decision-making, a high degree of partisanship and strict party discipline. Recent proposals by renowned academics and policy institutes, for instance, to loosen party discipline, increase the number of free votes and enhance the independence of committees, are therefore important instruments in easing some of those tensions. But they are just that: instruments. They are not goals, in and of themselves.

If there is one message that came out loud and clear in our consultations with Parliamentarians, it was this: all systems have rules – and ways around them. An agenda for reform that simply calls for specific changes to the *Standing Orders* or other rules and procedures will miss the mark.

To be successful, reforms must reach beyond the rules and change the way Parliamentarians conceive of their roles and fulfill their responsibilities. The feedback received during the consultation phase of this project leads us to suggest the following avenues for successful reform.

Goal 1: Reform Must Lead to More Meaningful Work

The recent focus on cabinet has ensured that non-ministerial parliamentary functions are increasingly seen as a series of consolation prizes. That, more than anything else, has diminished the value of parliamentary office.

Any attempt at reforming Parliament must therefore cast parliamentary offices such as committee chairs and parliamentary secretary positions as "alternative career paths" rather than stepping stones for individuals on their way up or down the food chain. Equally, the work assigned to these positions must be treated seriously and be made to have an impact on the work of Parliament.

Recommendation 1.1

Reform must ensure meaningful tenures in the job to build expertise.

The first recommendation made by most Parliamentarians regarding parliamentary positions is the need to increase the tenure of those who occupy them – a recommendation that holds for parliamentary secretaries, committee chairs and vice-chairs as well as committee members.

The recent practices of rotating parliamentary secretaries and committee chairs and of changing committee memberships frequently are seen to have severely diminished the real and perceived value of those positions. The relatively short time in any one position and the uncertainty in the duration of any mandate make it difficult, if not impossible, to develop an appropriate level of expertise, and have led to a lack of motivation for many Parliamentarians to invest in learning.

Ensuring longer and more predictable tenures for Parliamentarians who occupy these positions would very likely enhance the value of the work being done, increase the level of expertise and motivate Parliamentarians to invest more in those functions.

Recommendation 1.2

Proposed reforms such as loosened party discipline, free votes and committee independence must yield tangible results in terms of amendments to bills, adoption of committee recommendations, or influence on Parliament's agenda.

All political parties have expressed some measure of support for the kind of reforms outlined above. However, in the eyes of many Parliamentarians, they are not ends in and of themselves. Rather, such reforms should enable Parliamentarians to effect more meaningful change.

Many believe the freedom engendered by such reforms would make individual Parliamentarians more responsible for their own actions and positions. They would also highlight the merits of healthy partisanship, and of political parties, because partisan differences would have to be articulated more clearly and convincingly.

But in order to succeed, Parliamentarians would have to be secure in the knowledge that they would not pay a price for exercising their independence, and would have to see the impact they are having on debates, committee work and legislation. Otherwise, such changes are more likely to increase cynicism.

Goal 2: Reform Must Look to the Future, Not the Past

When expressing their frustration with the current functioning of Parliament, respondents often spoke – rightly or wrongly – in terms of roles and authority lost to other branches of government, notably the executive and the judiciary.

Certainly, a convincing argument can be, and has been, made that over the last few decades, power has been concentrated at the centre. However, this does not, in our view, tell the whole story. Rather than focusing exclusively on the functions, roles and responsibilities that Parliament might have lost to other organizations within the federal government, one might well think about reform in terms of the functions, roles and responsibilities a Parliament needs to be effective in the 21st century.

Recommendation 2.1

Proposals for reform should not aim to recreate a golden age of parliamentary government. Rather, they should look forward to build a Parliament for the 21st century.

If we are looking simply to reclaim ground Parliament lost to the Prime Minister's Office, the public service or the courts, we will fail to bring about meaningful reform. Parliamentary reform cannot be about the past. Rather, the debate should be cast in terms of building a Parliament for the 21st century. That way, an agenda for reform can speak to reclaiming some independence for Parliament from government, but also speak to the need to define new roles for Parliament.

For instance, the traditional delineation of roles between Parliament and government as one of "policy" versus "services" is increasingly insufficient to guide decisions on what roles and responsibilities to assign to what element of government. That distinction has been blurred by modern practices.

On the one hand, the public service today regularly engages citizens directly by holding public consultations of various types on behalf of ministers – a function that was once considered the purview of Parliament.

On the other, Parliamentarians are increasingly called upon to act as branch offices of the executive. Especially in rural ridings, constituency offices act as the storefront for many government departments, assisting citizens with immigration matters, employment insurance, passport applications and access to health and social services.

A successful attempt at reform, therefore, will not limit itself to attempting to turn back the clock and revert to that delineation of roles between Parliamentarians and public servants. In many ways, that train has left the station. To borrow an expression from Donald Savoie, a "new bargain" is needed to define a new relationship between Parliament, government and citizens.

Recommendation 2.2

In considering the roles and responsibilities of Parliament, specific attention should focus on the ways in which Parliament can give voice to the Canadian public in world affairs, for example with regard to trade negotiations, ratification of international treaties or deliberations at the United Nations.

When thinking about new roles for a Parliament of the 21st century, many Parliamentarians saw the impetus for reform as an opportunity to address another deficit in our democratic system. As Senator Andreychuk suggested, globalization has given rise to the need to create a more central role for Parliament in debating Canada's foreign policy and negotiating international treaties.

Many believe a significant democratic deficit also exists at the inter/supranational level, where a host of organizations ranging from the United Nations to the World Trade Organization to the World Bank make decisions that have an impact on key domestic issues such as the economy, environmental standards, military commitments, labour standards and public health. Noting that similar responsibilities have been assigned to other parliaments, specifically the European Union Parliament and those in some of its member states, Canadian Parliamentarians argued that Parliament can and should be the means through which Canadians can have their say in world affairs.

Goal 3: Reform Must Enhance Parliament's Oversight of Government Activities

The scrutiny function of Parliament has many facets. In various circumstances, accountability may involve questioning a minister or a public servant on a policy or program, scrutinizing estimates and spending, reviewing legislation, or considering reports by officers of Parliament.

At its core, however, holding government accountable might be thought of as making sure that government has to defend publicly what it is doing, and how well it is doing it. In terms of reform, this might involve ensuring that Parliamentarians have an ability to (1) make the government speak, usually through a minister (answerability); (2) push the government to provide information on what it is doing, and create opportunities to debate the information provided (reporting); and (3) draw out the pros and cons of government policies as well as the alternatives (public debate on performance).

Above all else, holding government to account was seen by most of the Parliamentarians consulted for this report as the most important responsibility of Parliament. Ironically, that is also the area where effectiveness is seen to have been most diminished in recent times. But again, according to those who were interviewed, the main difficulties in fulfilling this role effectively have little or nothing to do with rules and procedures. In many ways, Parliamentarians think current rules already allow them to discharge these duties effectively. Rather, current practices and a lack of awareness of the existence of those rules prevent Parliamentarians from making full use of the tools at their disposal.

Recommendation 3.1

"Holding government to account" must be defined in terms of what can reasonably be expected from Parliament, as well as what constitutes "being accountable" in the 21st century.

When asked about their responsibility for holding the government to account, most Parliamentarians admit they are simply overwhelmed. In their view, the traditional notion of "holding government to account" is no longer feasible. There are too many expenditures, too many reports and too many departmental programs to review for some 400 individuals in the House of Commons and the Senate to oversee effectively.

To be sure, Parliamentarians are not giving up on their scrutiny function. That is, after all the backbone of the system. They are, however, pointing out that, if Parliament is to continue to exercise this function, the function must be redefined and additional resources must be committed to support Parliament in fulfilling its responsibilities.

Parliamentarians recognize that scrutinizing budgets and estimates is no longer simply about dollars spent, but about value for money. Are taxpayers' dollars being well spent? That is the critical question.

Parliamentarians also agree that the system must mature in a way that allows for an evolution in the way we think about accountability. For years, the limits on what government could measure and monitor made it very difficult to report on anything but process. Measurement tools were not sufficiently sophisticated to account for results, which left government with the option of accounting for process – how things were done and whether the rules were followed.

To be sure, following the rules remains a fundamentally important feature of Parliament's scrutiny of government activity. But, increasingly, government is able to report on more than process and tell Parliament what, exactly, was achieved. Parliamentarians agreed that, as a result, our conception of accountability must also evolve. A reformed system of scrutiny should allow government to tell Parliament what it set out to do, and how well it did.

Of course, this would have consequences for the way in which Parliamentarians approach their scrutiny role. If Parliament is to truly scrutinize what is important rather than just what grabs headlines, the level of exchange must allow for government to tell Parliament what was actually achieved, not just how it was achieved – which means being allowed to be wrong on occasion, as long as it can account for what it has learned.

This will not be easy. As an illustration, one participant referred to "accountability for learning" as akin to asking a dog to fetch the stick with which it will be beaten. A change in culture, on both the government and opposition side, in how we think about accountability is needed. We will not achieve this overnight, but Parliamentarians argued that we should always have it in mind as the goal.

Recommendation 3.2

We must find ways to link spending and performance, and to cross-reference documents (estimates, budgets, reports of the Auditor General, departmental performance reports, reports on plans and priorities).

One of the major impediments Parliamentarians point to when it comes to scrutinizing government has to do with the vast quantity of information they are expected to review. Put simply, documents prepared for Parliamentarians on estimates, budgets, departmental performance reviews or reports on plans and priorities are not complete; nor are they structured in a way that makes the information useful and useable. Many people suggested linking spending and performance through cross-referencing in these documents that would, for instance, allow a Parliamentarian to link a line item in the supplementary estimates to a performance report on the program in question and a recommendation made by the Office of the Auditor General. Only then can an MP or a Senator make an informed assessment of whether to vote in favour of the additional funds requested.

One suggestion was made to reorganize the way in which estimates are presented to Parliament so that they are linked not to departmental programs but to "horizontal issues," such as "children" or "the environment," that may be the target of more than one program in more than one department. Such reporting may make it easier to link spending to policy.

This would, of course, have an impact on the structure and design of the documents provided to Parliamentarians and implications for cross-referencing. Again, such changes will not occur overnight, but Parliamentarians spoke favourably about certain innovations and pilot projects that have occurred in recent years.

Recommendation 3.3

The key to successfully holding government to account is the control of the purse. Parliament must have the ability to effectively scrutinize public spending, and hold the real power to amend estimates.

Of course, linking spending to performance as a means to better assess value for money is one of several means by which Parliament keeps the government in check. Many Parliamentarians, however, pointed out that real power to scrutinize can come only if Parliament has the right to override the government in some cases, such as amending line items in estimates.

In fact, many Parliamentarians who were interviewed believe that, until Parliament reclaims its ability to amend estimates, real scrutiny and accountability will be impossible.

Recommendation 3.4

In terms of answerability, Parliamentarians must be given more meaningful access to ministers, so that ministers may answer questions on behalf of the government.

On a more fundamental level, Parliamentarians from both chambers and from both the government and the opposition agree that Parliament can be effective only if the government agrees to provide opportunities for questions to be put and answers given. To some, this might involve changing the structure of Question Period, although most Parliamentarians favour making regular appearances before committees mandatory for ministers.

In addition to regular appearances before committees, two Parliamentarians recommended that Parliament adopt an innovative practice from Quebec's Assemblée nationale called the *interpellation*, a weekly event (usually on Friday afternoons) during which one minister is compelled to appear before the Assemblée, in committee of the whole, for a duration of two hours to answer the opposition's questions on a given issue. The duration and structure of the session make it a much more meaningful exchange between the minister and members, and therefore a much more worthwhile activity for Parliamentarians, than is currently available at the federal level.

Goal 4: Reform Must Lead to More Meaningful Contributions to Policy Debates

The processes of making policy have changed considerably over the last two decades. Today, policy capacity is scattered across government, academe, the private and third sectors, and involves a wide range of individuals and groups in different ways. Moreover, these stakeholders are increasingly well organized and expect to play a part in public debate.

This is the context for Parliamentarians as they redefine their role in policy-making and their relationship with others involved in the process. As representatives of citizens, they have a duty to defend the public interest, but they can no longer assume their own centrality or relevance to policy debates. To sustain their role, they must constantly connect with the wider world.

But if the articulation of various interests is becoming increasingly diffuse, diverse and fragmented, policy-making still requires those interests to be aggregated in a way that allows, whenever possible, for a consensus or trade-offs to emerge. This, in the view of many respondents, is a role for which Parliament is ideally suited.

There is, however, a growing but natural tension between the legitimate aspirations of Parliamentarians to be important contributors to policy debates and the division of labour between government and Parliament, which assigns policy decisions to the executive.

In this regard, a useful distinction was made during the roundtable discussion between policy-making, in which Parliamentarians can engage meaningfully along with a myriad other stakeholders, and policy-choosing, which is the exclusive purview of the government.

Recommendation 4.1

The stage at which government seeks the views of Parliament is critical. In most cases, the earlier the better. Moreover, whenever possible, government should seek Parliament's view before it has made up its own mind on the best course of action.

Parliamentarians were virtually unanimous in this view: this is the only way to make the deliberations of Parliament meaningful. Once government has passed the stage at which it will consider changing its mind, genuine consultation with Parliament is impossible.

Some Parliamentarians even insist that having the last word is not essential to enhancing their policy-making role. In essence, the value of Parliament in considering policy matters is more deliberative than binding.

Recommendation 4.2

The ability to consult with, and speak on behalf of, members of their constituency is a critically important determinant of success and satisfaction for Parliamentarians. Any new policy-related role assigned to Parliament should ensure that consultation is an important element of that role.

Parliamentarians, rightly, take their responsibilities very seriously when it comes to representing their constituents. MPs, especially, speak passionately about their collective role as windows into the Canadian community.

Parliamentarians were also quick to add, however, that their role as representatives of constituents goes beyond that of representing those citizens who live in their riding or province. While that basic function remains critically important, Parliamentarians are increasingly asked to act as representatives and spokespersons for other, non-territorial constituencies or communities of interest.

As such, Parliamentarians believe strongly that, in the range of consultations that occur between government and citizens, they are, and should continue to be, a primary conduit.

As individuals, Parliamentarians are looking for the tools they need to connect with their constituents on-line. As members of committees, Parliamentarians view Information and Communications Technologies (ICTs) as increasingly important tools to facilitate various modes of consultation.

Recommendation 4.3

As part of the reforms, Parliament should consider what common Web platform and tools should be put at the disposal of every Parliamentarian, and every committee, to help exchange information and undertake consultations on issues and options.

If the goal of reform is truly to build a political institution for the 21st century, Parliamentarians must look immediately at equipping themselves with the tools of the 21st century. Even those who do not use the Internet to communicate regularly with voters agree that Parliament, as a whole, should begin to consider how to take better advantage of the opportunities afforded to it through ICTs.

Goal 5: Reform Must Strike a More Modern Balance Between the Adversarial and Consensual Aspects of our Democratic System

At its core, our democratic system is essentially adversarial. As Emeritus Professor C. E. S. Franks of Queen's University pointed out during the roundtable discussion, the process begins with an election, which pits candidate against candidate, party against party. It is natural, therefore, that the adversarial quality of the system be carried into Parliament as well. In fact, in its very design, Parliament depends on it.

But, increasingly, Parliamentarians are looking to work together to achieve common goals. Few, if any, who were consulted in this project suggested there was no room for cross-party collaboration, especially in policy-making. Of course, once the government has come to a decision and proposed its plan to Parliament, either through a bill or a motion, partisan disagreement would likely prevail. However, when it comes to longer-term issues, or new issues, around which the partisan cast has not been set, most Parliamentarians were enthusiastic about the possibility of collaborating across party lines. In fact, many pointed to work already being done in committee as evidence that they can come together and make substantive contributions to public debate.

There will always be tensions between the adversarial and consensual elements of the workings of Parliament. Any agenda for reform cannot, and should not, seek to eliminate those tensions. It is possible, however, to disentangle the roles of Parliamentarians and the forums in which Parliamentarians play those roles to ensure that adversarial and consensual functions do not necessarily occur in the same forum. This is especially true in the House of Commons, where partisanship has a stronger role than in the Senate.

Goal 6: Reform Should Focus on Committees as an Immediate Priority

Recommendation 6.1

The structure of committees should be revamped to separate the scrutiny of legislation function from the policy deliberation function.

Many Parliamentarians recommended that Parliament, and specifically the House of Commons, return to a committee structure that separates scrutiny of legislation, which would be assigned to legislative committees, from policy deliberation, which would become the focus of standing committees.

Moreover, on the scrutiny side, it may also be necessary to assign the scrutiny of estimates to a specialized committee whose expertise in these matters is sufficiently developed to deal with estimates effectively.

On the policy side, Parliamentarians also recommended that it may be worthwhile to end the practice of structuring committees to mirror the structure of departments, and to allow for cross-cutting, issue-based committees to be formed.

Parliamentarians were also clear on the need to ensure committee work leads to something. Thus, "scrutiny" committees must have teeth. "Policy" committees must have impact.

Once the scrutiny of legislation function is separated from standing committees of the House, it also becomes more feasible to allow opposition members to serve as committee chairs, not unlike the current practice in the Senate. In fact, many MPs who were interviewed – from both the government and the opposition – recommended that opposition parties hold a proportion of committee chairs that is roughly equal to the number of seats they hold in the House. Parliamentarians from Quebec noted that a similar practice was adopted some time ago at the Assemblée nationale, and the system has proven quite effective in getting committee members to work together.

Finally, most Parliamentarians felt so strongly that committees should be the focus of immediate reform that they suggested that, in addition to those days in the parliamentary calendar dedicated to chamber business and the days dedicated to constituency work, a further amount of time should be set aside in the parliamentary calendar exclusively for committee work.

Goal 7: Reforms Must Ensure Parliamentarians Have the Tools to Become Knowledge Brokers

The vast majority of those who participated in this project indicated that the most immediate impediments to their working effectively had to do with knowledge, training and resources, more than with the rules and procedures that govern parliamentary activities.

Many of the recommendations in other sections of this report speak to the need to provide better information to MPs and Senators. The suggestions set out below aim to ensure Parliamentarians have the ability to use that information well.

Recommendation 7.1

Training for Parliamentarians should shift away from an "orientation" model toward a system that is more permanent and ongoing.

Many Parliamentarians noted the usefulness of some of the training sessions already provided to new members at the opening of a new Parliament. But, as one interviewee put it, it takes eight years to train a doctor but only 36 days to elect an MP. Most Parliamentarians agree on the need to continue providing orientation sessions for new members while also, more generally, moving to a more permanent, ongoing training model.

Recommendation 7.2

Resources for Parliamentarians should include better, and more useful, guides and assistance to navigate through the machinery of the federal government.

Resources are also an issue. An MP's constituency office, for instance, is often asked to act as the storefront of the Government of Canada with regard to matters such as employment insurance claims, passports, and immigration and refugee claims.

Two particularly interesting suggestions were made in this regard. First, Mr. Bélanger suggested that a public servant be assigned to the constituency office of every MP to guide constituents and staff through the bureaucracy. This would ensure citizens in every riding had access to an individual with expertise on the services they require, and would free other staff to assist the Member with the legislative component of a Parliamentarian's work.

Another suggestion was made that, as part of the common Web platform that could be designed for all Parliamentarians, a subset of the site be designed as a portal to federal government services. This portal would include information and forms to assist constituents with the most common services they request from their MP, and would also act as a "lost wallet site" to assist citizens with the recovery of information and documents. With the appropriate customization, the site could link citizens with provincial services as well (driver's licences, health cards, etc.), further enhancing seamless government.

Recommendation 7.3

If Parliamentarians are to become knowledge brokers, they will require significantly more resources for independent policy analysis.

As part of the reform package, Parliament should consider:

- increasing the budget of the Parliamentary Research Branch to ensure every committee has its own research capacity;
- either as independent offices, or through the Library of Parliament, creating "parliamentary advisor" positions on broad, cross-cutting issues that would be independent from those who advise government (e.g., the office of a parliamentary science advisor); and
- increasing office budgets specifically for legislative/research assistants.

Goal 8: A New Relationship Must Be Created Between Parliament and the Public Service

Recommendation 8.1

A new bargain must be struck between Parliament and the public service.

Parliamentarians suggested that a new arrangement be struck between Parliament and the public service. Some have expressed it in terms of Parliament being responsible for the "what" of governing, and the public service focusing on the "how." While this type of dichotomy in the roles of Parliament and the public service may seem appealing in its simplicity, it may prove to be a false solution, in that such a division is likely impossible to maintain in the 21st century. Where, for instance, is the line between the "what" and the "how" in health care? In many ways, deciding how a service is delivered to citizens will have a significant impact on the very nature of the service. Rather than isolating the two sides by drawing a clear line between them, it might be useful to think about how both sides can approach these issues collaboratively.

Of the many suggestions made in this report, the new bargain with the public service is perhaps at once the most important and the most difficult reform to achieve. During the interview process, many Parliamentarians spoke of the division of labour between Parliament and government as one that currently puts Parliamentarians at a significant disadvantage. Some went as far as to suggest that, without a new agreement with those outside Parliament, reforming what occurs inside Parliament would be almost meaningless.

As an aside, it was interesting to note that, during the roundtable session, the public servants who were present also expressed similar concerns and a desire to strike such a new bargain.

Recommendation 8.2

Communication between Parliament and government must be ongoing, and ways must be found to allow MPs and departmental officials to cooperate without compromising the official's duty to the minister.

As part of the dialogue that participants would like to see occurring between Parliamentarians and public servants, many Parliamentarians insist that ensuring ongoing conversation – and consultation – between Parliament and government, likely through the minister, must be a central feature of the system in the future.

Of course, many participants, especially in the public service, also noted the need to ensure public servants are not put in the difficult position of serving two masters. First and foremost, they serve the minister. In the opinion of most Parliamentarians, however, the need to respect that basic characteristic of our system does not, and should not, prevent us from exploring ways of building a new relationship between those two solitudes. To enhance the chances of success, it is suggested that these proposals be tried first in less controversial policy areas and at a point when the government has not yet made up its mind.

CONCLUSION

The consultation process underlined the fact that parliamentary reform is, indeed, a complex issue and one that triggers intense reactions from Parliamentarians of all political stripes. When probed on their views on reform, some Parliamentarians expressed a great deal of enthusiasm and optimism for the future. Others expressed real cynicism, believing that much-needed changes would never come to pass.

What is clear from this inquiry is the need to look to the future. Canada and Canadians have changed dramatically since 1867. Our national political institutions have not. It is not hyperbole, therefore, to state that this is an historic debate – one that holds the promise of reshaping the way government works at the federal level, if we, as Parliamentarians, step up to the plate.

Our message, based on our consultations, is this. In weighing the many options we have before us, and in making decisions on the future role of Parliamentarians, we should keep in mind that the reforms should aim to:

- lead to more meaningful work;
- look to the future, not the past;
- enhance Parliament's oversight of government activity;
- enhance Parliament's contribution to policy debates;
- strike a balance between the adversarial and the consensual aspects of our democratic system;
- focus on committees as an immediate priority;
- make Parliamentarians knowledge-brokers; and
- strike a new bargain between Parliament and the public service.

That is, in short, the Parliament we want. Parliamentarians ask, and Canadians deserve, nothing less.

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Un Parlement selon nos vœux

Les vues des parlementaires sur la réforme du Parlement

Rapport préparé par la Bibliothèque du Parlement

sous la direction de :

Carolyn Bennett, députée
Deborah Grey, députée
L'honorable Yves Morin, sénateur

avec :

Graham Fox
William Young

Décembre 2003

REMERCIEMENTS

À titre de coprésidents, nous tenons à remercier
les personnes suivantes pour leur contribution :

Diane Ablonczy, députée
L'honorable Raynell Andreychuk, sénatrice
Mauril Bélanger, député
Stéphane Bergeron, député
Rick Borotsik, député
Marlene Catterall, députée
Le très honorable Joe Clark, député
Liza Frulla, députée
Roger Gallaway, député
John Godfrey, député
Loyola Hearn, député
John Herron, député
Gerald Keddy, député
L'honorable John Lynch-Staunton, sénateur
Richard Marceau, député
Alexa McDonough, députée
John McKay, député
Chuck Strahl, député
Ted White, député
John Williams, député

Debbie Cook, Bureau du Conseil privé
Graham Fox, Centre KTA pour la collaboration gouvernementale
C.E.S. Franks, Université Queen's
Frank Graves, Les Associés de recherche EKOS
Jeff Heynen, Centre canadien de gestion
Don Lenihan, Centre KTA pour la collaboration gouvernementale
Matthew Lynch, Bureau du Conseil privé
Tom Wileman, Bureau du vérificateur général

De la Bibliothèque du Parlement :

Richard Paré, Bibliothécaire parlementaire
Hugh Finsten, Bibliothécaire parlementaire associé
Brian O'Neal
James Robertson
Jack Stilborn
William Young

Carolyn Bennett, députée
Deborah Grey, députée
L'honorable Yves Morin, sénateur

PRÉFACE

À titre de coprésidents et de vice-présidente du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement, nous sommes heureux de présenter ce rapport très actuel, qui exprime la façon dont les parlementaires voient la réforme du Parlement. Ce rapport tire toute sa crédibilité et tout son poids du fait qu'il a été rédigé après consultation d'un grand nombre de députés et de sénateurs de tous les partis et de toutes les régions.

Notre pays mérite un Parlement tourné vers le XXI[e] siècle. Le Canada et les Canadiens ont énormément changé depuis 150 ans. Par comparaison, nos institutions parlementaires n'ont pas suivi le rythme du changement. Aujourd'hui, les Canadiens s'attendent, à juste titre, à une démocratie axée sur les besoins actuels, et ils nous l'ont fait savoir haut et clair. Chaque parti politique représenté au Parlement a, d'une manière ou d'une autre, manifesté son appui au renouvellement de la démocratie et à la réforme du Parlement.

Dans le cadre de l'examen par les parlementaires de diverses propositions de changement, nous avons jugé utile de sonder les hommes et les femmes qui siègent au Parlement sur le type de Parlement qu'ils souhaitent. Ils ont mis leur expérience à profit et parlé avec passion et conviction de la modernisation de l'institution qui est au cœur même de notre régime démocratique fédéral. La réforme étant imminente, nous avons cru bon d'esquisser la voie dans laquelle les parlementaires veulent s'engager.

Nous aimerions tout d'abord remercier Richard Paré, bibliothécaire parlementaire, et le personnel de la Direction de la recherche parlementaire, tout spécialement William Young, d'avoir entrepris et géré un projet aussi important en cette période critique. Nous tenons à remercier Graham Fox et Don Lenihan du Centre KTA pour la collaboration gouvernementale de leur aide pour la consultation et la rédaction du rapport. Nous voulons également offrir nos remerciements au Bureau du vérificateur général du Canada, qui a appuyé ce projet. Enfin, nous exprimons nos remerciements les plus sincères à tous ceux qui, au Parlement et ailleurs, ont bien voulu accepter, malgré leur horaire chargé, de nous faire connaître leurs vues sur un sujet aussi important.

Carolyn Bennett, députée
St. Paul's

Deborah Grey, députée
Edmonton-Nord

Yves Morin, sénateur
Québec

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE i

INTRODUCTION 1

UN MOT SUR LE PROCESSUS 3

LE CONTEXTE 5

LES QUESTIONS SOULEVÉES 7

LES QUESTIONS CRUCIALES :
DES RÉFORMES CERTES, MAIS DANS QUEL BUT? 9

CONCLUSION 25

INTRODUCTION

Depuis une dizaine d'années, les discussions qui entourent la question de la réforme du Parlement se sont concentrées essentiellement sur les modifications du Règlement et de la procédure qui donneraient aux parlementaires plus de poids dans la prise de décisions et plus de responsabilités dans l'exercice des fonctions de leur charge. Ainsi, plusieurs suggestions intéressantes ont été formulées concernant le fonctionnement du Parlement, mais la question de savoir à quoi doit ressembler le Parlement à l'issue du processus de réforme n'a pas vraiment été approfondie.

Tous les partis représentés au Parlement ont convenu, d'une façon ou d'une autre, de la nécessité d'une réforme parlementaire. Leurs avis divergent sur des points importants, mais on note tout de même des similitudes frappantes. Par exemple, la plupart souhaitent un plus grand nombre de votes libres, plus d'autonomie pour les comités parlementaires pour ce qui est de l'étude des politiques et des consultations publiques, davantage d'occasions d'interroger les ministres sur les projets de loi du gouvernement et les budgets des ministères, plus de consultations avec le gouvernement dès les premières phases du processus législatif et une plus grande place pour les affaires émanant des députés et les nominations à une charge parlementaire.

Évidemment, pour pouvoir répondre à la question « À quoi devrait ressembler le Parlement au XXI^e^ siècle? », il faut examiner plusieurs points : le rôle des parlementaires au sein des partis politiques, la nature du rôle des parlementaires en tant que représentants de la population canadienne et d'autres encore. Il était impossible dans le présent document d'aborder toutes ces questions. L'accent a plutôt été mis sur des fonctions essentielles des parlementaires à la Chambre des communes et au Sénat. De toute évidence, ces fonctions ont des répercussions sur le débat plus large, tout comme le contexte plus large influe sur le fonctionnement des parlementaires au sein de l'institution du Parlement.

Bien sûr, les suggestions formulées dans les études et rapports récents amélioreraient effectivement, pour la plupart, le fonctionnement du Parlement. Il serait cependant aussi utile de se faire une idée plus nette du Parlement auquel devraient mener ces changements. Jusqu'à quel point le Parlement devrait-il, de l'avis des Canadiens et de leurs représentants, différer dans son fonctionnement après la réforme? En quoi le rôle des parlementaires doit-il être renouvelé dans la nouvelle institution?

En tant que parlementaires, nous avons souvent débattu de propositions de modifications particulières du Règlement et d'autres règles de procédure qui régissent l'activité parlementaire, mais nous n'avons pas encore formulé la raison pour laquelle nous voulons apporter ces changements. Le présent rapport vise à donner une idée plus claire des fonctions parlementaires essentielles se rapportant à une question absolument fondamentale – « Quel est le rôle du Parlement et des parlementaires au XXIe siècle? » – et à préciser les modifications des règles et usages du Parlement susceptibles d'étayer cette vision des choses.

Nous sommes convaincus que l'impulsion nécessaire à cette évolution doit venir de l'intérieur. C'est au Parlement et aux parlementaires de prendre l'initiative.

UN MOT SUR LE PROCESSUS

Le présent rapport s'appuie sur les études et rapports passés au sujet de la réforme parlementaire, mais part du principe que tout changement des règles doit s'accompagner d'un changement dans la manière dont les parlementaires conçoivent leur rôle et leurs responsabilités. Concrètement, nous cherchons à amener les parlementaires à réfléchir sur leur travail quotidien et à en discuter. Nous cherchons aussi à leur donner des conseils pratiques sur la façon dont leur travail devra changer durant la prochaine législature pour que la réforme prenne.

À l'automne de 2003, la Bibliothèque du Parlement a consulté des députés et des sénateurs de tous les partis sur les objectifs que devrait viser la réforme parlementaire. Elle a ensuite tenu, au début de décembre, une table ronde réunissant des parlementaires, des hauts fonctionnaires, des universitaires et d'autres intéressés pour analyser le bilan de la consultation et commencer à formuler des recommandations.

Le rapport qui suit consiste en une liste de recommandations préliminaires issues de la consultation et de la table ronde. Ces recommandations ne sont pas une série exhaustive de révisions à apporter aux règles régissant les activités parlementaires, mais plutôt des suggestions qui nous permettent de voir plus clairement la manière dont le Parlement devrait être – selon ce que les parlementaires nous ont dit – refaçonné par la réforme. Elles comportent également des propositions plus précises de changements propres à susciter ce « nouveau » Parlement.

Un débat sur les politiques n'a jamais lieu dans le vide. À cet égard, nous, en qualité de parlementaires, pouvons soit considérer ce débat comme une question interne touchant les procédures qui régissent le fonctionnement de nos Chambres respectives, ou nous pouvons élargir le champ du débat pour relier ce qui se passe au Parlement à ce qui se passe dans le pays.

À notre avis, la réforme parlementaire doit être considérée comme un des volets d'un débat plus vaste sur l'avenir de notre régime démocratique, au même titre que la réforme électorale, la démocratie directe et la réforme du Sénat. Comme l'a dit un parlementaire durant une entrevue, la réforme parlementaire peut – ou même doit – être vue comme une manière d'étayer la démocratie entre deux élections.

Il est donc capital, pour déterminer la meilleure façon de renouveler le Parlement, de connaître l'opinion de la population en général sur la nature de la démocratie au Canada. De fait, le processus de consultation a montré que les attentes de la population et celles des parlementaires concernant leur rôle respectif dans notre régime démocratique sont remarquablement similaires à plus d'un égard.

Dans une analyse présentée à l'occasion de la table ronde, Frank Graves, président de la firme Les Associés de recherche EKOS, brosse un tableau intéressant de la façon dont les Canadiens voient l'état de la démocratie au Canada :

- Les citoyens veulent participer davantage aux délibérations publiques et être consultés davantage qu'à l'heure actuelle.
- Les citoyens ne sont pas satisfaits du caractère ponctuel intermittent de leurs relations avec les parlementaires. Le rendez-vous électoral aux quatre ans ne suffit plus. Ils souhaitent un mécanisme plus souple et plus continu.
- De plus, la population est loin d'être impressionnée par le régime actuel de consultations et de participation.
- Les citoyens ne souhaitent pas imposer leurs diktats aux parlementaires ou aux gouvernements – ils veulent cependant leur fournir des conseils. Ils ne s'attendent pas non plus à ce que l'on adopte toujours leurs recommandations, mais voudraient qu'on leur dise l'usage qui a été fait de leurs conseils. Ce genre d'information est un élément indispensable au succès des consultations.

- La population souhaite être consultée au stade des valeurs et des principes, sur les questions normatives – bien plus que sur le détail des politiques et programmes.
- Bref, les citoyens souhaitent un engagement public représentatif, éclairé et réfléchi.

Ces observations sur les attentes de la population sont pertinentes et importantes dans le contexte du débat sur la réforme parlementaire, et ce, à deux égards.

- Premièrement, le sentiment d'aliénation qu'éprouvent beaucoup de gens et les solutions proposées pour y remédier trouvent un écho dans les problèmes que les parlementaires ont eux-mêmes soulevés dans le contexte de la présente étude. D'une certaine façon, les citoyens et leurs représentants éprouvent les même frustrations concernant leur place dans le système et réclament des changements analogues.
- Deuxièmement, ce qui est peut-être même plus important encore, les parallèles que l'on peut établir entre les frustrations des citoyens et celles des parlementaires peuvent et doivent nous rappeler que la réforme du Parlement ne concerne pas uniquement les hommes et les femmes qui siègent dans ses Chambres. Pour réussir, le projet de réforme doit viser à ramener le *citoyen* au centre de l'activité démocratique – ainsi que ses représentants.

À la question de savoir si le Parlement a besoin de réformes, les parlementaires que nous avons interrogés nous ont tous répondu un oui sans équivoque. À leur avis, l'institution parlementaire a en quelque sorte un peu perdu son chemin.

- ***Le Parlement a perdu sa qualité de tribune***

Les parlementaires déplorent le fait que la Chambre des communes et le Sénat ne sont plus, comme autrefois, le lieu de véritables débats. Les impératifs de l'adoption des mesures gouvernementales et l'application stricte de la discipline de parti se sont conjugués pour limiter le nombre de voix entendues au Parlement. Sur la plupart des questions qui font l'objet d'un débat public, les Canadiens ont une infinité d'opinions, mais les parlementaires ne peuvent en exprimer que quelques-unes dans l'enceinte du Parlement – en raison essentiellement de la discipline de parti. Le Parlement doit mettre la riche diversité des opinions embrassées au sein de la population au service de la population en permettant à ces nombreuses voix d'être entendues au Parlement.

- ***Le Parlement a perdu sa faculté d'examiner les activités gouvernementales***

Les parlementaires ont l'impression de n'avoir ni l'information, ni l'expertise, ni le soutien nécessaires pour vraiment obliger avec une réelle efficacité le gouvernement à rendre compte de ses actes. À quelques exceptions près, le déluge d'information arrivant de tous côtés, la complexité des rapports sur le rendement des ministères et du processus budgétaire et le manque de temps sont autant de facteurs qui concourent à ramener la fonction d'examen du Parlement à quelques escarmouches partisanes de pure forme, sans vraiment offrir aux parlementaires la possibilité de se pencher sérieusement sur les grands dossiers ou les dépenses publiques importantes.

- ***Le Parlement ne contribue plus vraiment à faire progresser les débats de politique***

Dans l'ensemble, les parlementaires n'ont pas l'impression que leur travail de législateurs influe vraiment sur l'orientation de la politique publique. Quand l'une ou l'autre Chambre est saisie d'une question, les positions sont déjà fixées, les lignes partisanes établies et l'issue du débat prédéterminée. Au demeurant, les parlementaires estiment que, même dans les cas

où ils se mettent d'accord sur un point, que ce soit la recommandation d'un comité ou une motion adoptée à la Chambre ou au Sénat, c'est souvent de peu de conséquence. Bref, les décisions sont prises ailleurs.

Si les parlementaires s'entendent en général sur les trois griefs précités, ils tendent à dire que c'est l'un ou l'autre des deux derniers – la fonction d'examen et la fonction d'élaboration des politiques – qui est symptomatique des maux du Parlement. En outre, bien que cette distinction ne s'applique pas à tous, il est intéressant de noter que, dans la plupart des cas, les parlementaires du parti ministériel penchent davantage vers la fonction d'élaboration des politiques et ceux de l'opposition, vers la fonction d'examen.

La distinction entre la fonction d'examen et la fonction d'élaboration des politiques et le fait que les parlementaires du parti ministériel et ceux de l'opposition privilégient des fonctions opposées révèlent des tensions sous-jacentes importantes dans le débat sur la réforme parlementaire, que l'on peut résumer par l'opposition entre « indépendance » et « inclusion ».

D'un côté, les parlementaires reconnaissent que leur principale fonction consiste à demander des comptes au gouvernement et que le Parlement doit pour cela maintenir une certaine distance, ou « indépendance », vis-à-vis du gouvernement.

D'un autre côté, de plus en plus de parlementaires voient leur contribution au débat public en termes de politiques. Or, pour influer sur l'orientation des politiques publiques, le Parlement doit s'immiscer très loin dans le processus de prise de décisions du gouvernement, d'où l'« inclusion ».

Pour réussir – en particulier pour répondre aux vœux des parlementaires des deux côtés de chaque Chambre –, tout projet de réforme doit trouver le juste milieu entre ces deux fonctions. Le choix entre indépendance et inclusion n'est pas absolu, mais il a des conséquences pour la forme donnée aux réformes.

Enfin, quand on leur a demandé quels facteurs contribuaient aux problèmes actuels, les parlementaires ont évoqué la centralisation de l'établissement des priorités et des décisions, l'importance des considérations partisanes et la stricte discipline de parti. Des universitaires et instituts d'étude des politiques réputés ont récemment recommandé, par exemple, d'assouplir la discipline de parti, d'accroître le nombre de votes libres, d'accorder une plus grande indépendance aux comités, mesures qui contribueraient grandement à atténuer certaines de ces tensions. Il importe de noter, cependant, que ce sont là des moyens, et non des objectifs en soi.

S'il est un message qui est ressorti clairement de nos consultations auprès des parlementaires, c'est le suivant : tous les systèmes ont des règles – qu'il existe toujours des moyens de tourner. Ainsi, une réforme qui se contenterait d'énoncer une liste de modifications du Règlement et d'autres usages et règles de procédure ferait fausse route.

Pour réussir, la réforme doit aller au-delà des simples règles et transformer la façon même dont les parlementaires conçoivent leur rôle et s'acquittent de leurs responsabilités. À cet égard, les commentaires formulés durant la phase de consultation de ce projet nous amènent à formuler les propositions suivantes.

Objectif 1 : La réforme doit accroître la pertinence du travail des parlementaires

L'importance croissante conférée au Cabinet est telle que les autres fonctions parlementaires sont de plus en plus considérées comme des prix de consolation. Cet état de choses est la principale cause de la baisse de l'importance associée à la charge parlementaire.

En conséquence, tout projet de réforme doit faire en sorte que les fonctions parlementaires comme celles de président de comité ou de secrétaire parlementaire soient vues comme de réelles carrières en soi et non plus comme un passage obligé pour ceux qui montent vers les hautes sphères ou en redescendent. En outre, les tâches associées à ces fonctions doivent être prises au sérieux et avoir un réel impact sur le travail du Parlement.

Recommandation 1.1

La réforme doit viser à allonger la durée des mandats pour améliorer l'expérience et la connaissance des dossiers.

La première recommandation de la plupart des parlementaires au sujet des fonctions au Parlement est d'allonger le mandat des personnes qui occupent ces postes – qu'elles soient secrétaires parlementaires, présidents ou vice-présidents de comité ou encore membres de comités.

Pour beaucoup, l'habitude prise récemment de changer régulièrement les secrétaires parlementaires et les présidents et membres des comités a grandement miné la valeur réelle et perçue de ces postes. La durée relativement courte des mandats empêche les intéressés d'acquérir un degré de compétence utile et leur donne l'impression qu'il ne vaut pas vraiment la peine d'approfondir leurs connaissances.

L'assurance d'un mandat plus long améliorerait vraisemblablement la valeur du travail accompli par les parlementaires qui occupent ces postes et leur degré d'expérience et de connaissance des dossiers et les encouragerait à s'investir davantage dans leurs fonctions.

Recommandation 1.2

Les réformes proposées, par exemple le relâchement de la discipline de parti, les votes libres et l'indépendance des comités, doivent mener à des résultats concrets sur le plan de l'amendement des projets de loi, de l'adoption des recommandations de comités ou de l'influence exercée sur le programme du Parlement.

Tous les partis politiques ont exprimé, dans une certaine mesure, leur appui aux réformes énoncées ci-dessus. Cependant, aux yeux de nombreux parlementaires, elles ne sont pas des fins en soi. Ces réformes doivent aider les parlementaires à réaliser des changements réels.

Selon de nombreuses personnes, la liberté découlant de telles réformes amènerait les parlementaires à assumer la responsabilité de leurs propres actes et prises de position. Ces réformes mettraient aussi en valeur les avantages d'un esprit de parti sain et des partis politiques, puisque les divergences devraient alors être énoncées plus clairement et de façon plus convaincante.

Mais pour ce faire, les parlementaires devront être rassurés qu'ils ne subiront pas de représailles s'ils exercent leur indépendance et ils devront pouvoir constater l'impact qu'ils ont sur les débats, les travaux des comités et la législation. Autrement, ils risquent de glisser un peu plus dans le cynisme.

Objectif 2 : Les réformes doivent être axées sur l'avenir, non le passé

Lorsqu'ils ont exprimé la frustration que suscite chez eux le fonctionnement actuel du Parlement, les répondants ont souvent parlé – avec raison ou non – des rôles et des pouvoirs perdus au profit des autres branches du gouvernement, à savoir l'exécutif et le judiciaire.

Il est possible d'affirmer de façon convaincante, et d'aucuns l'ont fait, que depuis quelques décennies, les pouvoirs ont été concentrés au centre. Cependant, à notre avis, la question est plus complexe. Au lieu de ne parler que des fonctions, des responsabilités et des rôles que le Parlement aurait perdus aux mains d'autres organes du gouvernement fédéral, il faudrait peut-être plutôt parler des fonctions, des rôles et des responsabilités dont le Parlement a besoin pour être efficace au XXIe siècle.

Recommandation 2.1

Les suggestions de réformes ne doivent pas avoir pour objet de restaurer les belles années du gouvernement parlementaire, mais plutôt de bâtir le Parlement du XXIe siècle.

S'il s'agit simplement de reprendre les pouvoirs que le Parlement a perdus au profit du Cabinet du premier ministre, de la fonction publique ou des tribunaux, la réforme n'en sera pas réellement une. La réforme parlementaire ne doit pas se préoccuper du passé. Nous devons plutôt axer le débat sur le Parlement du XXIe siècle. Ainsi, les réformes pourront tenter de redonner un peu d'indépendance au Parlement à l'égard du gouvernement, mais aussi de préciser les nouveaux rôles qu'il pourra jouer.

Par exemple, la répartition traditionnelle des rôles entre le Parlement et le gouvernement fondée sur l'opposition politiques-services ne suffit plus pour décider quels rôles et quelles responsabilités attribuer à chaque élément du gouvernement. Cette distinction s'est estompée dans le contexte des pratiques modernes.

D'une part, les fonctionnaires d'aujourd'hui traitent régulièrement avec les citoyens à l'occasion de consultations publiques réalisées au nom de leur ministre – une fonction qui était auparavant considérée comme l'apanage du Parlement.

D'autre part, les parlementaires sont de plus en plus appelés à agir comme des éléments de l'exécutif. Souvent dans les circonscriptions rurales, les bureaux de députés font office de guichets ministériels et aident les citoyens à s'occuper de questions d'immigration, d'assurance-emploi, de passeports et de services de santé et sociaux.

Une réforme réussie ne se limitera pas à un retour en arrière et à la répartition traditionnelle des rôles entre parlementaires et fonctionnaires. Sous bien des rapports, cette époque est révolue. Pour reprendre une expression de Donald Savoie, nous avons besoin d'une nouvelle entente pour définir le lien qui unira désormais le Parlement, le gouvernement et les citoyens.

Recommandation 2.2

Lorsqu'on étudie les rôles et les responsabilités du Parlement, il faut examiner les façons dont le Parlement peut donner la parole au public canadien en matière d'affaires internationales, que ce soit dans les négociations commerciales, la ratification de traités internationaux ou les délibérations des Nations Unies.

Lorsqu'ils réfléchissent aux nouveaux rôles du Parlement au XXIe siècle, bon nombre de parlementaires voient la réforme comme l'occasion de corriger un autre problème de notre système démocratique. Selon la sénatrice Andreychuk, la mondialisation s'est traduite par la nécessité de donner un rôle plus central au Parlement dans le débat sur la politique étrangère du Canada et la négociation des traités internationaux.

Nombreux sont ceux qui croient qu'un déficit démocratique important existe aussi au niveau international et supranational, où une poignée d'organisations comme les Nations Unies, l'Organisation mondiale du commerce et la Banque mondiale prennent des décisions qui ont une incidence sur de grandes questions intérieures telles que l'économie, les normes environnementales, les engagements sur le plan militaire, les normes du travail et la santé publique. Faisant remarquer que des responsabilités similaires ont été attribuées à d'autres parlements, notamment le Parlement de l'Union européenne et celui de certains de ses pays membres, les parlementaires canadiens font valoir que le Parlement peut et devrait être le lieu où les Canadiens peuvent avoir leur mot à dire dans les affaires internationales.

Objectif 3 : La réforme doit améliorer le droit de regard du Parlement sur les activités gouvernementales

La fonction d'examen du Parlement a plusieurs facettes. Selon les circonstances, le droit de regard peut vouloir dire l'interrogation d'un ministre ou d'un fonctionnaire sur une politique ou un programme, l'étude des budgets et des dépenses, l'examen de la législation ou des rapports des hauts fonctionnaires du Parlement.

Au fond, toutefois, on peut dire que surveiller le gouvernement signifie s'assurer qu'il rend compte publiquement de ses actions – de ce qu'il fait et de comment il le fait. Du point de vue de la réforme, cela peut signifier que les parlementaires peuvent : 1) obliger le gouvernement à parler, généralement par l'entremise d'un ministre (responsabilité); 2) obliger le gouvernement à fournir des renseignements sur ce qu'il fait et créer les possibilités de débattre de l'information fournie (rapport); 3) faire ressortir les avantages et les inconvénients des politiques gouvernementales ainsi que des solutions de rechange (débat public sur le rendement).

Obliger le gouvernement à rendre compte de ses actes est, selon la plupart des parlementaires consultés, la responsabilité la plus importante du Parlement – et, paradoxalement, le domaine où son efficacité a été le plus entamée au cours des dernières années. Toutefois, selon les personnes interrogées, les principaux obstacles à cette fonction ne sont pas le fruit de règles ou de procédures. Souvent, les parlementaires croient que les règles actuelles leur permettent déjà de s'acquitter efficacement de ces obligations. Ce sont plutôt les pratiques courantes et la méconnaissance de l'existence de ces règles qui empêchent les parlementaires d'employer adéquatement tous les outils dont ils disposent.

Recommandation 3.1

Il faut définir l'expression « demander des comptes au gouvernement » en fonction du rôle que l'on peut raisonnablement s'attendre à voir le Parlement jouer et préciser le sens d'« obligation de rendre compte » au XXI^e siècle.

Lorsqu'on les questionne sur leur responsabilité qui consiste à demander au gouvernement de rendre compte des décisions et mesures qu'il prend, la majorité des parlementaires admettent qu'ils sont tout simplement submergés. Selon eux, la notion traditionnelle de « demander des comptes au gouvernement » n'est plus réaliste. Il y a plus de dépenses, de rapports et de programmes ministériels que ne peuvent en étudier attentivement les quelque 400 personnes qui composent la Chambre des communes et le Sénat.

Il est certain que les parlementaires n'ont pas abandonné leur fonction de surveillance. C'est après tout la pierre angulaire de notre système. Ils soulignent cependant que si le Parlement doit continuer d'exercer cette fonction, celle-ci doit être redéfinie et des ressources supplémentaires doivent être engagées pour aider le Parlement à s'en acquitter.

Les parlementaires reconnaissent que l'examen des budgets et des dépenses n'est plus simplement une question d'argent, mais d'argent dépensé judicieusement. Les deniers publics sont-ils utilisés à bon escient? Voilà la question.

Les parlementaires conviennent également que le système doit évoluer pour permettre à la notion d'« obligation de rendre compte » d'évoluer elle aussi. Pendant des années, les limites inhérentes aux outils de mesure et de suivi empêchaient le gouvernement de rendre compte d'autre chose que des processus. Les outils n'étaient pas assez raffinés pour permettre de rendre compte des résultats, ce qui signifie que le gouvernement ne pouvait expliquer que ses processus – comment le travail était accompli et si les règles étaient respectées.

Bien entendu, le respect des règles demeure un élément fondamental du contrôle des activités gouvernementales par le Parlement. Cela dit, le gouvernement est de plus en plus capable de rendre compte d'autre chose que des processus et de dire au Parlement ce qui, exactement, a été accompli. Par conséquent, les parlementaires reconnaissent que notre conception d'obligation de rendre compte doit elle aussi évoluer. Un système d'examen réformé doit permettre au gouvernement de dire au Parlement ce qu'il avait l'intention de faire et comment il s'en est tiré.

Évidemment, cela aurait des conséquences sur la façon dont les parlementaires abordent leur fonction d'examen. Si le Parlement veut vraiment contrôler ce qui est important au lieu d'attendre que les journaux en fassent leurs choux gras, il faut que le gouvernement puisse expliquer au Parlement ce qu'il a accompli, et non seulement la façon dont il y est parvenu. Par conséquent, il faut admettre que le gouvernement puisse se tromper de temps à autre, pour autant qu'il explique comment il a tiré la leçon de son expérience.

La tâche ne sera pas aisée. À titre d'exemple, un participant a parlé de la « responsabilité en matière d'apprentissage » et l'a comparée la situation d'un chien auquel on demande de rapporter le bâton avec lequel on le battra. Le gouvernement et l'opposition doivent modifier leur attitude à l'égard de l'obligation de rendre compte. Ils n'y parviendront pas du jour au lendemain, mais les parlementaires affirment qu'il ne faut jamais oublier que c'est là l'objectif ultime recherché.

Recommandation 3.2

Il faut trouver un moyen de lier les dépenses et le rendement et établir un système de renvois entre les documents (budgets des dépenses, budgets, rapports du vérificateur général, rapports ministériels sur le rendement, rapports sur les plans et les priorités).

Selon les parlementaires, un des principaux obstacles qui les attendent lorsqu'ils doivent vérifier ce que le gouvernement a fait est la montagne de renseignements qu'ils doivent assimiler. Les documents préparés à l'intention des parlementaires sur les budgets des dépenses, les budgets, les rapports ministériels sur le rendement et les rapports sur les plans et les priorités ne sont pas exhaustifs, ni structurés pour faciliter l'utilisation des renseignements qu'ils contiennent. On a souvent suggéré de lier les dépenses et le rendement grâce à un système de renvois qui permette à un parlementaire de voir le lien entre, par exemple, un poste du budget supplémentaire des dépenses et le rapport sur le rendement de ce programme et une recommandation formulée par le Bureau du vérificateur général. Alors seulement un député ou un sénateur pourra décider en toute connaissance de cause s'il vote ou non en faveur des fonds additionnels demandés.

Il a été suggéré de réorganiser la façon dont les budgets des dépenses sont présentés au Parlement afin qu'ils soient reliés non pas aux programmes ministériels, mais à des « questions horizontales », comme « les enfants » ou « l'environnement », qui peuvent faire l'objet de plus d'un programme de plus d'un ministère. Cette réorganisation pourrait faciliter l'établissement de liens entre les dépenses et les politiques.

Cela aura, bien entendu, une incidence sur la structure et la conception des documents fournis aux parlementaires et des implications pour le système de renvois. Ces changements ne se produiront pas non plus du jour au lendemain, mais les parlementaires ont commenté favorablement des innovations et des projets-pilotes qui ont eu lieu depuis quelques années.

Recommandation 3.3

La clé de la responsabilisation du gouvernement est le contrôle des cordons de la bourse. Le Parlement doit pouvoir contrôler efficacement les dépenses publiques et disposer véritablement du pouvoir de modifier les budgets de dépenses.

Lier les dépenses au rendement pour mieux évaluer l'usage judicieux des sommes dépensées est un moyen parmi tant d'autres qui permettent au Parlement de garder un œil sur le gouvernement. Beaucoup de parlementaires ont souligné le fait que leur contrôle ne sera réel que lorsque le Parlement pourra dans certains cas passer outre au gouvernement et modifier, par exemple, des rubriques du budget des dépenses.

De fait, de nombreux parlementaires interrogés estiment que, tant que le Parlement n'aura pas récupéré son droit de modifier les dépenses, un examen réel et une responsabilisation réelle seront impossibles.

Recommandation 3.4

En matière de responsabilisation, les parlementaires doivent avoir un accès plus satisfaisant aux ministres pour leur demander de répondre au nom du gouvernement.

Fondamentalement, les parlementaires des deux Chambres, autant ceux du parti ministériel que ceux de l'opposition, conviennent que le Parlement ne saura être efficace que si le gouvernement lui donne l'occasion de poser des questions et d'obtenir des réponses. Pour certains, cela pourrait se traduire par des changements à la période des questions, bien que la majorité des parlementaires préfèrent obliger les ministres à comparaître régulièrement devant les comités.

En plus de vouloir forcer les ministres à se présenter régulièrement devant les comités, deux parlementaires ont recommandé que le Parlement adopte une procédure novatrice qui a cours à l'Assemblée nationale du Québec. Il s'agit de l'*interpellation*, un événement hebdomadaire (habituellement le vendredi après-midi) pendant lequel un ministre est assigné à comparaître devant l'Assemblée, réunie en commission plénière, pendant deux heures pour répondre aux questions de l'opposition sur un sujet donné. La durée et la procédure de l'événement en font un échange beaucoup plus intéressant entre le ministre et les députés – donc une activité plus utile pour les parlementaires – qu'aucun événement au Parlement fédéral.

Objectif 4 : La réforme doit mener à une contribution plus importante aux débats sur les politiques

Le processus d'élaboration des politiques a évolué considérablement depuis une vingtaine d'années. Aujourd'hui, la capacité d'intervenir dans le secteur des politiques se trouve dans les sphères gouvernementales, le milieu universitaire, le secteur privé et le tiers secteur, et fait intervenir de différentes façons un éventail de particuliers et de groupes. Ces intervenants sont de plus en plus organisés et s'attendent à jouer un rôle dans les débats publics.

C'est dans ce contexte que les parlementaires repensent leur rôle dans l'élaboration des politiques et leurs relations avec les autres intervenants. En qualité de représentants des citoyens, ils sont tenus de défendre l'intérêt public, mais ils ne peuvent plus tenir pour acquis qu'ils jouent automatiquement un rôle central voire pertinent dans les débats sur les politiques. Pour jouer ce rôle, ils doivent continuellement prendre le pouls de la société.

Cependant, si l'articulation des différents intérêts revient à un nombre toujours croissant de personnes et devient de plus en plus diversifiée et fragmentée, l'élaboration des politiques requiert encore que ces intérêts soient regroupés de façon à mener, le plus souvent possible, à un consensus ou à des compromis. C'est là le rôle qui, selon bon nombre de répondants, revient naturellement au Parlement.

Il existe toutefois une tension croissante mais naturelle entre les aspirations légitimes des parlementaires, qui souhaitent contribuer réellement aux débats sur les politiques, et la répartition du travail entre le gouvernement et le Parlement, qui confie à l'exécutif le choix des politiques.

Au cours de la table ronde, une distinction utile a été faite à cet égard entre l'élaboration des politiques, à laquelle les parlementaires peuvent participer pleinement aux côtés d'une multitude d'autres joueurs, et le choix des politiques, qui est l'apanage du gouvernement.

Recommandation 4.1

L'étape à laquelle le gouvernement sollicite l'opinion du Parlement est critique, le plus tôt étant le mieux. Et si possible, le gouvernement doit demander l'avis du Parlement avant de statuer sur la voie qu'il y a lieu d'emprunter.

Les parlementaires étaient pratiquement unanimes à ce sujet : c'est la seule façon de rendre leur importance aux délibérations du Parlement. Une fois que le gouvernement a dépassé le point où il consentirait toujours à changer d'idée, toute consultation véritable du Parlement devient impossible.

Certains parlementaires insistent pour dire qu'il n'est pas essentiel d'avoir le dernier mot pour participer davantage à l'élaboration des politiques. Essentiellement, le droit de regard du Parlement sur les politiques tient davantage de la délibération que de la contrainte.

Recommandation 4.2

La capacité de consulter leurs électeurs et de parler en leur nom est un facteur extrêmement important de réussite et de satisfaction pour les parlementaires. Cette consultation doit être un élément important de tout nouveau rôle confié au Parlement en matière de politiques.

Les parlementaires prennent leurs responsabilités très au sérieux – à juste titre d'ailleurs – lorsqu'il s'agit de représenter leurs électeurs. Les députés, notamment, parlent avec passion de leur rôle collectif en tant que fenêtre ouverte sur la collectivité canadienne.

Les parlementaires se sont toutefois empressés d'ajouter que leur rôle de représentants des électeurs va au-delà de la représentation des citoyens de leur circonscription ou de leur province. Cette fonction première demeure essentielle, mais les parlementaires sont de plus en plus souvent appelés à agir à titre de représentants et de porte-parole d'autres circonscriptions, non géographiques celles-là, ou communautés d'intérêts.

À ce titre, les parlementaires croient fermement être et devoir continuer d'être un intermédiaire de premier plan dans les consultations qui se déroulent entre le gouvernement et les citoyens.

Individuellement, les parlementaires cherchent à bien s'outiller pour être branchés en direct avec leurs électeurs. En tant que membres de comités, ils considèrent les technologies de l'information et des communications (TIC) comme des outils de plus en plus importants pour moderniser les modes de consultation.

Recommandation 4.3

Dans le cadre des réformes, le Parlement doit se demander quelle plate-forme Web commune et quels outils devraient être mis à la disposition de chaque parlementaire et de chaque comité pour diffuser l'information et faire de la consultation sur les enjeux et les options.

Si le but de la réforme est véritablement de bâtir une institution politique pour le XXI^e^ siècle, les parlementaires doivent envisager sans tarder de se doter des outils du XXI^e^ siècle. Même ceux et celles qui n'utilisent pas l'Internet pour communiquer régulièrement avec leurs électeurs sont d'accord pour dire que le Parlement dans son ensemble devrait chercher à mieux profiter des possibilités offertes par les TIC.

Objectif 5 : La réforme doit viser un équilibre plus moderne entre les aspects conflictuels et consensuels de notre système démocratique

À la base, notre système démocratique est essentiellement conflictuel. Comme l'a fait remarquer le professeur émérite C.E.S. Franks de l'Université Queen's durant la table ronde, cette caractéristique prend naissance dès l'élection, puisque les candidats se mesurent l'un à l'autre, tout comme les partis. Il est naturel, par conséquent, que cette caractéristique se transpose au Parlement – de par sa conception, le Parlement repose sur cette caractéristique.

En revanche, les parlementaires cherchent de plus en plus à unir leurs efforts pour atteindre des objectifs communs. Très peu de députés consultés dans ce projet – voire aucun – ont laissé entendre qu'il n'y avait pas de place pour la collaboration entre les partis, surtout pour ce qui est d'élaborer des politiques. Bien sûr, après que le gouvernement a pris une décision et proposé son plan au Parlement, soit par un projet de loi ou une motion, les désaccords partisans sont susceptibles de reprendre le dessus. Toutefois, quand il s'agit d'enjeux à long terme, ou de nouveaux enjeux, qui n'ont pas encore été frappés par des positions de parti, la plupart des parlementaires sont enthousiastes à la perspective d'une collaboration entre les partis. Ils ont été nombreux à donner en exemple le travail accompli au sein des comités, preuve qu'ils peuvent collaborer et apporter une contribution intéressante au débat public.

Les tensions se feront toujours sentir entre les éléments conflictuels et consensuels dans les rouages du Parlement. Aucun programme de réforme ne peut ni ne doit chercher à éliminer ces tensions. Il est possible, toutefois, de séparer les rôles des parlementaires et les forums dans lesquels les parlementaires jouent ces rôles pour que les fonctions conflictuelles et consensuelles ne se côtoient pas dans le même contexte. Cela est particulièrement vrai à la Chambre des communes, où la partisanerie est plus intense qu'au Sénat.

Objectif 6 : La réforme devrait porter en priorité sur les comités

Recommandation 6.1

Il faut repenser la structure des comités et établir une distinction entre la fonction d'examen des projets de loi et celle du débat sur les politiques.

De nombreux parlementaires ont recommandé que le Parlement – en particulier la Chambre des communes – rétablisse une structure des comités où il existe une distinction entre l'examen des textes de loi, qui serait confié aux comités législatifs, et le débat sur les politiques, qui deviendrait l'affaire des comités permanents.

Dans la fonction d'examen, il faudra peut-être confier l'examen des budgets des dépenses à un comité spécialisé qui est suffisamment versé en la matière pour aborder de tels documents.

Quant aux politiques, les parlementaires sont d'avis qu'il vaudrait peut-être mieux abandonner l'habitude de structurer les comités en fonction de la structure des ministères et de permettre la formation de comités thématiques dont la portée serait interministérielle.

Il était également essentiel pour les parlementaires que le travail des comités donne des résultats. Les comités à vocation d'examen doivent avoir l'autorité voulue. Les comités à vocation stratégique doivent pouvoir avoir un impact.

Après qu'on aurait détaché la fonction d'examen des projets de loi des comités permanents de la Chambre, il deviendrait également plus facile de permettre à des députés de l'opposition de siéger à la présidence d'un comité, comme on le fait d'ailleurs au Sénat. De nombreux députés interrogés – tant ceux du parti ministériel que ceux de l'opposition – ont recommandé que le nombre de députés des partis de l'opposition à la présidence de comités soit proportionnel au nombre de sièges occupés par ces partis à la Chambre. Les parlementaires du Québec ont signalé qu'une pratique analogue a été adoptée il y a un certain temps à l'Assemblée nationale et que cette formule s'est révélée efficace pour favoriser la collaboration entre les membres des commissions.

En dernier lieu, la plupart des parlementaires croyaient si fermement que les comités doivent faire l'objet d'une réforme immédiate, qu'ils ont suggéré que le calendrier parlementaire réserve du temps exclusivement aux travaux des comités, en plus des journées consacrées aux affaires de la Chambre et des journées consacrées au travail de circonscription.

Objectif 7 : Les réformes doivent donner aux parlementaires les outils nécessaires pour devenir des courtiers du savoir

Selon la grande majorité des participants, les obstacles les plus immédiats qu'ils doivent surmonter dans leur travail se présentent sur le plan des connaissances, de la formation et des ressources, plutôt que sur celui des règles et procédures régissant les activités parlementaires.

Bon nombre des recommandations présentées dans les autres sections du rapport portent sur la nécessité de mieux informer les députés et les sénateurs. Les suggestions figurant ci-dessous concernent la capacité des parlementaires de se servir de cette information.

Recommandation 7.1

La formation destinée aux parlementaires doit s'écarter du modèle des séances « d'orientation » et revêtir un caractère plus permanent et continu.

De nombreux parlementaires ont souligné l'utilité de certaines séances de formation offertes à l'heure actuelle aux nouveaux députés à l'ouverture d'une nouvelle législature. Toutefois, comme l'un d'eux l'a fait remarquer, il faut huit ans pour former un médecin mais seulement 36 jours pour élire un député. Les parlementaires s'accordent pour dire qu'il faut continuer à fournir des sessions d'orientation aux nouveaux députés, mais tendre généralement vers un modèle de formation plus permanent et continu.

Recommandation 7.2

Les parlementaires doivent disposer de meilleurs guides et conseils pour naviguer dans l'appareil fédéral.

Les ressources posent également problème. Le bureau de circonscription d'un député, par exemple, est souvent appelé à servir de vitrine au gouvernement du Canada pour ce qui est de questions comme les demandes d'assurance-emploi, les passeports et les demandes d'immigration et de statut de réfugié.

Deux suggestions particulièrement intéressantes ont été apportées à cet égard. Premièrement, M. Bélanger a suggéré qu'un fonctionnaire soit affecté au bureau de circonscription de chaque député pour guider les électeurs et le personnel dans la bureaucratie. Ainsi, les citoyens de chaque circonscription auraient accès à une personne connaissant bien les services dont ils ont besoin, ce qui libérerait les autres membres du personnel du député pour aider celui-ci dans la partie législative de son travail parlementaire.

On a aussi suggéré que la plate-forme Web commune qui pourrait être conçue pour tous les parlementaires comporte un portail vers les services du gouvernement fédéral. Ce portail contiendrait de l'information et des formulaires concernant les services les plus courants pour lesquels les électeurs font appel à leurs députés. Il servirait également de « guichet des objets perdus » pour aider les citoyens à récupérer de l'information et des documents. Bien

personnalisé, le site pourrait diriger les citoyens vers des services provinciaux (permis de conduire, carte d'assurance-maladie, etc.) – un autre pas vers l'accès homogène aux programmes de l'État.

Recommandation 7.3

Pour devenir des courtiers du savoir, les parlementaires auront besoin de beaucoup plus de ressources pour effectuer une analyse indépendante des politiques.

Dans cette optique, le Parlement devrait envisager :

- d'accroître le budget de la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, pour que chaque comité possède sa propre capacité de recherche;
- de créer des postes de « conseiller parlementaire » sur les grandes questions horizontales – il s'agirait soit de bureaux indépendants soit de postes au sein de la Bibliothèque du Parlement, et ils seraient indépendants de ceux qui conseillent le gouvernement (p. ex. le bureau d'un conseiller parlementaire en matière scientifique);
- d'accroître les budgets des bureaux spécialement pour les adjoints législatifs et les adjoints de recherche.

Objectif 8 : Créer de nouveaux rapports entre le Parlement et la fonction publique

Recommandation 8.1

Conclure une nouvelle entente entre le Parlement et la fonction publique.

Les parlementaires ont recommandé de conclure une nouvelle entente entre le Parlement et la fonction publique. Certains ont dit que le Parlement s'occuperait du « contenu » et la fonction publique, des « modalités » de la gouvernance. Si une telle dichotomie de rôles séduit par sa simplicité, elle risque de s'avérer décevante parce que presque impossible à réaliser au XXIe siècle. Où tracer la ligne, par exemple, entre le « contenu » et les « modalités » dans le secteur des soins de santé? À bien des égards, décider comment un service est fourni aux citoyens aura un impact important sur la nature même du service. Au lieu d'isoler les deux parties en tirant une ligne claire entre elles, il serait peut-être bon de voir de comment elles peuvent aborder ces questions dans un esprit de collaboration.

De toutes les suggestions formulées dans le présent rapport, la nouvelle entente avec la fonction publique est peut-être la réforme à la fois la plus importante et la plus difficile à réaliser. Durant les entrevues, de nombreux parlementaires ont donné à entendre que la division du travail entre le Parlement et le gouvernement était nettement désavantageuse pour eux à l'heure actuelle. Certains sont même allés jusqu'à dire qu'à défaut d'une nouvelle entente avec les gens à l'extérieur du Parlement, il serait presque vain de tenter de réformer ce qui se déroule à l'intérieur du Parlement.

Il est intéressant de noter que durant la table ronde, les fonctionnaires présents ont exprimé les mêmes préoccupations et le désir de trouver un nouveau terrain d'entente.

Recommandation 8.2

La communication entre le Parlement et le gouvernement doit être ininterrompue et il faut trouver des moyens de permettre aux députés et aux fonctionnaires de collaborer sans compromettre le devoir de ceux-ci envers leur ministre.

Dans le cadre du dialogue qui, selon les participants, devrait normalement se dérouler entre les parlementaires et les fonctionnaires, de nombreux parlementaires insistent sur la nécessité de mettre la conversation – et la consultation – continue entre le Parlement et le gouvernement, sans doute par l'entremise du ministre, au cœur du système de l'avenir.

De nombreux participants, surtout parmi les fonctionnaires, ont bien sûr signalé l'importance de ne pas placer les fonctionnaires dans la difficile position de servir deux maîtres. Ils sont avant tout au service du ministre. De l'avis de la plupart des parlementaires, toutefois, la nécessité de respecter cette caractéristique de base de notre système ne doit pas nous empêcher et ne nous empêche pas d'asseoir sur de nouvelles bases les rapports entre ces deux solitudes. Pour accroître les chances de succès, on suggère de mettre ces idées à l'épreuve dans des domaines de politique moins controversés et à des moments où le gouvernement n'a pas encore pris position.

CONCLUSION

Le processus de consultation a mis en évidence le fait que la réforme parlementaire est, à n'en pas douter, fort complexe et suscite de fortes réactions chez les parlementaires de toutes les allégeances politiques. Interrogés au sujet de leurs vues sur la réforme, certains parlementaires ont exprimé un vif enthousiasme et un grand optimisme pour l'avenir. D'autres ont manifesté un véritable cynisme et dit croire que les changements si nécessaires ne seront jamais apportés.

Il ressort de cette étude qu'il faut tourner notre regard vers l'avenir. Le Canada et les Canadiens ont énormément changé depuis 1867, contrairement à nos institutions politiques nationales. Il n'est donc pas exagéré de dire qu'il s'agit d'un débat historique – un débat qui laisse entrevoir la possibilité d'un fonctionnement modifié du gouvernement fédéral si nous, parlementaires, savons nous montrer à la hauteur.

Notre message, inspiré de nos consultations, est qu'au moment de soupeser les nombreuses options qui s'offrent à nous et de prendre des décisions sur le rôle futur des parlementaires, nous devons nous rappeler que les réformes doivent viser :

- à rendre le travail plus pertinent;
- à orienter les regards vers l'avenir, non vers le passé;
- à accroître le droit de regard du Parlement sur l'activité gouvernementale;
- à accroître la contribution du Parlement aux débats sur les politiques;
- à établir un équilibre entre les aspects conflictuels et consensuels de notre système démocratique;
- à faire des comités une priorité immédiate;
- à faire des parlementaires des courtiers du savoir;
- à conclure une nouvelle entente entre le Parlement et la fonction publique.

Voilà en quelques mots le Parlement auquel nous aspirons. Les parlementaires ne souhaitent et les Canadiens ne méritent rien de moins.